

วิเคราะห์สภาพปัญหาของระบบการควบคุม
งบประมาณแผ่นดินในประเทศไทย

5.1 สภาพปัญหาจากการทำหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและติดตาม
ผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี

กลไกที่สำคัญของรัฐสภาในการทำหน้าที่ในฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ ระบบคณะกรรมการ คณะกรรมการที่รัฐสภาตั้งขึ้นมาจะทำหน้าที่ช่วยปฏิบัติภารกิจของรัฐสภาในด้านต่าง ๆ ในลักษณะแบ่งงานกันทำ เพราะการที่จะให้ทุกเรื่องทุกภารกิจกระทำโดยรัฐสภาทั้งหมด ย่อมไม่ใช่สิ่ง ที่ถูกต้องและเหมาะสม อีกทั้งต้องใช้เวลาอีกมากอันจะทำให้ในแต่ละปีรัฐสภาไม่ สามารถทำหน้าที่ได้มากนัก ดังนั้น คณะกรรมการที่รัฐสภาตั้งขึ้นจึงเป็น เสมือนเป็นรัฐสภาขนาดเล็ก (Little Legislature) ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วย ให้แก่รัฐสภา เพื่อทำให้การวินิจฉัยหรือการปฏิบัติในภารกิจต่างๆ เป็นไปอย่าง ถูกต้อง และจะช่วยให้ประหยัดเวลาในการตัดสินใจของรัฐสภาด้วย¹

คณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นคณะกรรมการสามัญที่สภาผู้แทนราษฎรตั้งขึ้นตามข้อบังคับ การประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ซึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวน 17 คน² เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือสภาผู้แทนฯ ในด้านติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ รวมถึงผลงานงบประมาณที่เกิดขึ้นด้วย ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวมีขอบเขตกว้างขวางมาก และเป็นภารกิจที่จะต้องกระทำตลอด ทั้งปี จากสถานะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันกล่าวได้ว่า คณะกรรมการนโยบาย

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การพัฒนาองค์กรนิติบัญญัติ (นครหลวงฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2515), หน้า 16-17

² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 73

และติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี ยังไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีสาเหตุหลายประการ ดังนี้

5.1.1 ขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการไม่มีความชัดเจน

ในปัจจุบัน หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่า "...เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา..."³ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มอบหมายให้คณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณ ทำหน้าที่ติดตามผลการดำเนินงาน ผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ รวมถึงการสอบสวนตามคำร้องเรียนของประชาชนและสมาชิกรัฐสภา⁴ กล่าวได้ว่าภารกิจของคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณ ซึ่งได้รับมอบหมายจากสภาผู้แทนราษฎร มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ และรวมถึงการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณอีกด้วย ดังนั้น การดำเนินการในทางการเงินของส่วนราชการทั้งหลายจึงอยู่ในขอบข่ายที่คณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณ จะเข้าไปตรวจสอบได้ แต่ประเด็นที่ทำให้เกิดเป็นปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาผู้แทนราษฎร คือ ความไม่ชัดเจนในเป้าหมายหรือจุดมุ่งหมายของการติดตามและตรวจสอบซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบาย และติดตามผลงานงบประมาณโดยไม่มี

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 - ฉบับที่ 5) มาตรา 158

⁴ หนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ สพ 0008/7261 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ.2535

ความชัดเจนดังกล่าว ทำให้เกิดเป็นปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิเสรีภาพ กล่าวคือปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามความต้องการของสภาผู้แทนราษฎร และไม่เป็นประโยชน์ต่อสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเท่ากับว่า คณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณ ไม่สามารถทำหน้าที่ได้บรรลุตามความมุ่งหมายของสภาผู้แทนราษฎรที่ได้ตั้งคณะกรรมการคณะนี้ขึ้น เพื่อที่จะทำหน้าที่ช่วยเหลือสภาผู้แทนราษฎรในด้านการควบคุม และตรวจสอบการใช้จ่ายและผลการดำเนินงานตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี

จากการที่ขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบมีอยู่อย่างกว้างขวาง ประกอบกับความไม่ชัดเจนในจุดมุ่งหมายของการทำงาน จึงทำให้คณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณ มีผลงานในแต่ละปีไม่มากนัก ตั้งแต่กันยายน 2535 จนถึง พฤษภาคม 2538 มีผลงานของคณะกรรมการเพียง 69 เรื่อง โดยเฉลี่ยแล้วจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และติดตามผลงานงบประมาณของรัฐบาลปีละ 23 เรื่อง⁵ มีหลายเรื่องที่คณะกรรมการฯ ไม่จำเป็นต้องเข้าไปศึกษาติดตามหรือตรวจสอบ และมีหลายเรื่องที่ผลการศึกษาติดตามไม่มีผล เป็นประโยชน์ต่อการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณโดยตรง ปรัชญาการณที่เกิเกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นว่าการทำหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณฯ ยังไม่เหมาะสมตามความมุ่งหมายของสภาผู้แทนราษฎรในการที่จะควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการบัญชีสาธารณะ (Public Accounts Committee) ของรัฐสภาในประเศอังกฤษ ซึ่ง PAC จะตรวจสอบโดยมีความมุ่งหมายที่ว่า เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการเป็นไปตามที่รัฐสภาได้อนุมัติ

⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สรุปผลงานของคณะกรรมการสิทธิเสรีภาพระหว่างวันที่ 13 กันยายน 2535 - 18 พฤษภาคม 2538 (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2538), หน้า 103-108.

ไว้แล้ว นั่นคือ การตรวจสอบเพื่อให้ส่วนราชการมีการใช้จ่ายงบประมาณ ถูกต้องตามกฎหมาย และได้ผลตามที่ได้ออกเสนอไว้ต่อรัฐสภา นอกจากนี้ PAC ยัง จะช่วยให้การบริหารการเงินของรัฐ (Financial Administration) เป็นไปอย่างเป็นที่ระบบและมีความเรียบร้อย เช่น ในกรณีที่มีการใช้จ่ายงบประมาณมากเกินไปกว่าที่รัฐสภาได้อนุมัติไว้ PAC จะเป็นผู้เสนอให้รัฐสภา ทราบและมีการลงมติที่เรียกว่า "Excess Vote" ^๘

- 5.1.2 ไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ และไม่มีอำนาจบังคับการ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการมาธิการนโยบายและติดตาม ผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจ เรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือ แสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษา อยู่นั้นได้ ^๗ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้กำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญ แต่ยังไม่มียกบัญญัติของกฎหมายฉบับใด ที่บัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไว้ในทางปฏิบัติ เมื่อคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณ เรียกบุคคลใด ๆ ให้ส่งเอกสารหรือให้มาแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการ

^๘ Excess Votes หมายถึง กรณีมีการใช้จ่ายเงินในรายการ (Vote) ใดๆ เกินไปกว่าที่รัฐสภาได้อนุมัติไว้ และไม่สามารถเสนอขอเงิน เพิ่มเติม (Supplementary estimate) ได้ทันรายการที่ใช้จ่ายเกินไป จะปรากฏขึ้นในบัญชีการใช้จ่ายเงินของหน่วยราชการ และจะถูกรายงาน ไปยัง Public Accounts Committee โดย Comptroller and Auditor General ข้อเสนอเกี่ยวกับ Excess Votes จะถูกเสนอให้ รัฐสภาเพื่อให้การรับรอง โดยกระทรวงการคลังเป็นประจำทุกปี

^๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 (และที่แก้ไข เพิ่มเติมฉบับที่ 1 - ฉบับที่ 5) หน้า 158.

พิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ บุคคลนั้นอาจปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามที่คณะกรรมการต้องการได้ เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ รวมถึงอำนาจบังคับการในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเอาไว้ อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้จึงมีลักษณะเป็นการขอความร่วมมือมากกว่า ไม่มีผลเป็นมาตรการบังคับ (Sanction) ซึ่งในประเด็นนี้นับเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการทำหน้าที่ตรวจสอบและติดตามการดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณของส่วนราชการอย่างมาก เพราะโดยธรรมชาติของส่วนราชการแล้ว มักจะปฏิเสธการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอกอยู่แล้ว หากผู้ตรวจสอบ (คณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี) ไม่มีอำนาจตามกฎหมายรับรองไว้ การตรวจสอบจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือ หรือไม่ได้รับข้อเท็จจริงที่ถูกต้องค่อนข้างจะแน่นอน ซึ่งจะมีผลกระทบต่อคุณภาพของการตรวจสอบนั้น ๆ โดยตรง นอกจากนี้ ผลงานหรือผลการศึกษา ติดตามและตรวจสอบของคณะกรรมการนโยบายและติดตามงบประมาณ ยังไม่ได้รับการพิจารณาใน ความสำคัญและใช้ประโยชน์อย่างแท้จริง สิ่งหนึ่งที่ยืนยันในเรื่องนี้ ก็คือ รายงานดังกล่าวไม่มีผลเป็นการบังคับ (sanction) ต่อส่วนราชการที่ถูกตรวจสอบใด ๆ เลย ข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการไม่ได้รับการพิจารณาจากส่วนราชการเพื่อดำเนินการในทางปฏิบัติแต่อย่างใดในความเป็นจริง

5.1.3 ไม่มีบุคลากรและเครื่องมือสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

หน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้แก่ การติดตามการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งการที่จะให้คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ จำเป็นจะต้องพิจารณาการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการทุกแผนงานและทุกงาน/โครงการ เพื่อจะทำให้การติดตามและตรวจสอบเป็นไปอย่างทั่วถึง โดยวิธีดังกล่าว จำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความ

รู้ความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะด้านเศรษฐศาสตร์ บัญชี ตลอดจนวิศวกรรมศาสตร์อย่างเพียงพอ ที่จะช่วยงานติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณของคณะกรรมการนโยบายและติดตามฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลำพังแต่เพียงสมาชิกทั้งหมดของคณะกรรมการ ซึ่งมี 17 คน คงจะเป็นไปได้ยากที่จะรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลในแต่ละปี ได้อย่างทั่วถึง ผลงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณอาจจะใช้เป็นสิ่งบ่งชี้และยืนยันได้ว่า คณะกรรมการยังทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการได้อย่างไม่สมบูรณ์ และไม่ทั่วถึง

ภารกิจของการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณนั้น มีลักษณะเป็นงานที่จะต้องทำเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง และต้องอาศัยความรู้เฉพาะด้านจึงจะสามารถปฏิบัติภารกิจของการติดตาม และตรวจสอบอย่างได้ผล ซึ่งรวมถึงความสามารถที่จะชี้ถึงสาเหตุหรือให้เหตุผลตลอดจนข้อเสนอแนะ เพื่อแก้ไขหรือปรับปรุงวิธีการที่ดีกว่าได้ ความสำคัญของงานติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณไม่ได้อยู่ที่การค้นหาตัวผู้กระทำผิดเป็นความสำคัญอันดับแรก แต่อยู่ที่ความพยายามรักษาประโยชน์ หรือคุณค่าของงบประมาณแผ่นดินเอาไว้ให้ได้มากที่สุด ดังนั้น ในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามที่สภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย คณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณ จะต้องเปลี่ยนบทบาทในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการจากที่เคยเลือกสุ่มตรวจสอบเป็นบางโครงการ และตรวจสอบในโครงการที่มีการร้องเรียน เป็นการติดตามตรวจสอบทุกงาน/โครงการ ทุกส่วนราชการทุกหน่วยงาน อย่างเป็นประจำสม่ำเสมอตามบทบาทใหม่ คณะกรรมการควรจะต้องมีสำนักงานประจำ มีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่างเพียงพอ และควรจะต้องมีความสัมพันธ์ในการทำงานกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินอีกด้วย ซึ่งปัจจุบัน คณะกรรมการนโยบายและติดตามฯ ยังไม่มีอะไรเลย นอกจากสมาชิกของคณะกรรมการทั้งสิ้น 17 คน

เปรียบเทียบลักษณะการทำงานของคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี กับการทำงานของคณะกรรมการบัญชีสาธารณะ (PAC) ของรัฐสภาในประเทศอังกฤษ จะเห็นว่า

มีความมุ่งหมายในภารกิจที่เหมือนกัน แต่วิธีการทำงานไม่เหมือนกัน ความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน โดย PAC อยู่ที่การมีผู้ช่วยเหลือที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะในการทำหน้าที่ตรวจสอบ ซึ่งได้แก่ Comptroller and Auditor General (CAG) ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของ National Audit Office (NAO) ซึ่งเทียบได้กับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของไทยเรานั้นเอง เป็นที่สังเกตว่า CAG และเจ้าหน้าที่ของ NAO มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของสภาสามัญ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการปฏิบัติราชการปกติของ CAG และ NAO ได้สนับสนุนและช่วยเหลือต่อการทำหน้าที่ของคณะกรรมการบัญชีสาธารณะ (PAC) โดยตรง และเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้การทำหน้าที่ในการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน โดยรัฐสภาในประเทศอังกฤษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และได้รับความเชื่อถือจากประชาชนโดยทั่วไป

5.2 สภาพปัญหาจากการทำหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

จากที่กล่าวมาแล้ว สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบรายงานการรับจ่ายเงินประจำปี งบแสดงฐานะการเงินแผ่นดิน รวมทั้งตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน และทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐบาลว่า เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ และได้ผลคุ้มค่าหรือไม่^๘ ซึ่งผลการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะถูกนำเสนอต่อรัฐสภาโดยนายกรัฐมนตรี^๙ เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมาย อาจเข้าใจได้ว่าบทบาทของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในปัจจุบันมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพของการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาอย่างมาก เช่นเดียวกับการทำหน้าที่ของ Comptroller and Auditor General ในประเทศอังกฤษ แต่ในความเป็นจริงแล้ว การทำ

^๘ พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 , มาตรา 7.

^๙ เรื่องเดียวกัน. , มาตรา 15.

หน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินยังไม่อาจบรรลุผลของการตรวจสอบอย่างแท้จริง หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินยังไม่สามารถปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีสาเหตุหลายประการ ดังนี้

5.2.1 ไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

โดยที่กฎหมายกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีฐานะเป็นส่วนราชการอิสระขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี¹⁰ ดังนั้น ในกรปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจึงตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแล และสั่งการของนายกรัฐมนตรีตามหลักของการบังคับบัญชา รวมไปถึงรายงานผลการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งจะต้องเสนอรัฐสภาตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีก่อน เสนอไปยังรัฐสภานอกจากนี้ในเรื่องของการแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน¹¹ แม้กฎหมายจะกำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา¹² แต่กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดไว้ด้วยการถอดถอน หรือโยกย้ายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วย ในทางปฏิบัติ การถอดถอน หรือโยกย้ายผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจึงอาจกระทำได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร จึงกล่าวได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ในบทบาทของการควบคุมงบประมาณแผ่นดินในปัจจุบัน ฝ่ายบริหารอาจเข้าแทรกแซง หรือใช้อิทธิพลก้าวก่ายต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ

¹⁰ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534, มาตรา 37.

¹¹ พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 , มาตรา 5.

¹² เรื่องเดียวกัน., มาตรา 6.

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ค่อนข้างมาก ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นแล้ว โอกาสที่รัฐสภาจะได้รับประโยชน์จากการทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินย่อมลดลงไปด้วย และจะส่งผลถึงประสิทธิภาพการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาโดยตรง

เมื่อพิจารณาประเด็นความมีอิสระในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานในต่างประเทศ จะเห็นได้ว่าในสหรัฐอเมริกาและในอังกฤษ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบจะเป็นหน่วยงานที่สังกัดในฝ่ายรัฐสภา มิได้สังกัดฝ่ายบริหาร ดังนั้น ในการทำหน้าที่จึงไม่ตกอยู่ภายใต้การสั่งการจากฝ่ายบริหาร อีกทั้งการแต่งตั้งและการถอดถอนผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานจะต้องได้รับความเห็นชอบ หรือเป็นไปตามข้อเสนอของฝ่ายรัฐสภาโอกาสที่ฝ่ายบริหารจะเข้าแทรกแซงก้าวก่ายในการทำหน้าที่ของหน่วยงานจึงเป็นไปได้ยากสำหรับในประเทศฝรั่งเศสหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน มีฐานะเป็นศาล ไม่ได้สังกัดฝ่ายรัฐสภาและไม่ได้สังกัดฝ่ายบริหาร อีกทั้งการบรรจุแต่งตั้งหรือโยกย้ายผู้พิพากษาก็มีกฎหมายเฉพาะ ดังนั้น การทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานในประเทศฝรั่งเศส จึงมีความเป็นอิสระอย่างมาก

5.2.2 ไม่มีอำนาจชี้ขาดการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายรวมถึงไม่มีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในกรณี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจพบว่าส่วนราชการได้มีการใช้จ่ายเงินไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจกักตวงให้ส่วนราชการนั้นส่งเงินคืน หรือขอค่าชี้แจงเพิ่มเติมได้ โดยส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตามข้อกักตวงโดยเร็วอย่างช้าไม่เกิน 45 วันนับจากวันที่ได้รับแจ้งการกักตวงนั้น¹³ ภายหลังจากที่มี

¹³ ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม), ข้อ 72

การชี้แจงเพิ่มเติมของส่วนราชการแล้ว หากความเห็นของส่วนราชการกับความเห็นของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่สอดคล้องกัน หรือยังโต้แย้งกันอยู่ ส่วนราชการอาจขอให้กระทรวงการคลังวินิจฉัยก็ได้ ภายใน 30 วัน¹⁴ คำวินิจฉัยของกระทรวงการคลังจะแจ้งให้ส่วนราชการและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทราบ ในกรณีที่ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของกระทรวงการคลังก็ให้ปฏิบัติให้เสร็จสิ้นภายใน 45 วัน นับจากวันที่ได้รับทราบผลการวินิจฉัย¹⁵ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง คำวินิจฉัยของกระทรวงการคลังถือได้ว่าเป็นที่สุดเพราะไม่มีกฎหมายหรือระเบียบที่เปิดโอกาสให้ส่วนราชการและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินโต้แย้ง คำวินิจฉัยของกระทรวงการคลังได้อีก ในทางปฏิบัติ เมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบการกระทำที่ไม่ถูกต้องทางการเงินของส่วนราชการ จึงมักเกิดเป็นข้อโต้แย้งระหว่างส่วนราชการเจ้าของงบประมาณกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และการยุติข้อโต้แย้งดังกล่าวจะเป็นไปตามคำวินิจฉัยของกระทรวงการคลัง โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่อาจยืนยันความเห็นต่อไปได้ จึงเท่ากับว่า สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดการใช้จ่ายหรือการกระทำทางการเงินที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมตามดุลพินิจของตนได้ ดังนั้น ในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จึงไม่มีผลเป็นมาตรการบังคับต่อส่วนราชการในลักษณะของการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน

ในเมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดต่อการกระทำทางการเงินของส่วนราชการ และไม่มีอำนาจบังคับการต่อส่วนราชการโดยตรง อีกทั้งการยุติความเห็นและคำวินิจฉัยของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินต่อการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ จะเกิดขึ้นและเป็นที่สุดภายใต้ขั้นตอนของฝ่ายบริหาร ดังนั้น ผลการตรวจสอบ

¹⁴ เรื่องเดียวกัน .. ข้อ 73.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน .. ข้อ 74.

และข้อกักท้วงหรือข้อเสนอแนะของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจึงไม่อาจได้รับการพิจารณาหรือตรวจสอบจากรัฐสภาแต่อย่างใด

5.2.3 การขาดมาตรการที่เคร่งครัดในการกำกับการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

การปฏิบัติหน้าที่ของสดง. จะเป็นไปตามกฎหมาย และในกฎหมายนั่นเอง ก็ได้กำหนดให้ สดง. มีอำนาจเพื่อที่จะปฏิบัติหน้าที่นั้นให้บรรลุผลด้วย การตรวจสอบของ สดง. อาจแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การตรวจสอบความถูกต้องของการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบ และการตรวจสอบผลการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัดและได้คุ้มค่า แต่โดยส่วนใหญ่แล้วสดง. มักจะเน้นเฉพาะการตรวจสอบความถูกต้องทางบัญชีและความถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นสำคัญ โดยที่กฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายไว้ อย่างเคร่งครัด จนดูเหมือนว่ากฎหมายเปิดช่องไว้ในลักษณะที่จะทำหรือไม่ทำก็ได้ จากข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ การตรวจสอบผลการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และความคุ้มค่า นั้น เป็นเรื่องในทางเทคนิคที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน อีกทั้งต้องใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบมาก ดังนั้น การตรวจสอบในลักษณะดังกล่าว จึงมักไม่ค่อยจะดำเนินการมากนัก

5.2.4 ความล่าช้าของการเสนอรายงานผลการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการ

ตามกฎหมายกำหนดให้ สดง. จะต้องรายงานผลการตรวจสอบการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และผลการปฏิบัติราชการ เสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอรัฐสภา แต่ในทางปฏิบัติรายงานของสดง. ดังกล่าว มักจะไปถึงรัฐสภาช้าเกินกว่ากำหนดเวลาการพิจารณางบประมาณของรัฐสภา รัฐสภา

จึงไม่อาจนำรายงานผลการตรวจสอบของสดง. มาใช้เป็นข้อมูลข้อสนเทศในการพิจารณางบประมาณปีต่อไปได้

ตามข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ ผลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสดง. นั้น รัฐสภาอาจจะไม่ได้ใช้ประโยชน์มากนักต่อการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างสดง. กับรัฐสภาของไทยยังไม่ได้ได้รับการพัฒนา และใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่สำหรับการทำหน้าที่ในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา เช่นเดียวกับในต่างประเทศ เช่น ในสหรัฐอเมริกาจะมีการกำหนดความสัมพันธ์ ระหว่าง GAO กับ Congress ในขั้นตอนของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณไว้อย่างชัดเจน และรายงานของ GAO ก็จะมีส่วนสำคัญต่อการพิจารณางบประมาณในกรณีที่จะต้องตัดหรือปรับลดรายจ่ายลง

5.2.5 สภาพปัญหาจากการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินกับรัฐสภาที่ไม่ชัดเจน

จากที่ทราบมาแล้วว่า ทั้งคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จะมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ที่คล้ายคลึงกันภายใต้จุดมุ่งหมายเดียวกันคือ ติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของส่วนราชการต่างๆ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐสภาที่ได้พิจารณาอนุมัติไว้แล้ว ในลักษณะที่จะเป็นการช่วยเหลือและสนับสนุนให้รัฐสภา สามารถทำหน้าที่ในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินได้เป็นอย่างดี แต่ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่มีความสัมพันธ์ในการปฏิบัติหน้าที่ต่อกันแต่อย่างใดต่างฝ่ายจะทำหน้าที่ของตนในลักษณะต่างฝ่ายต่างทำไม่มีความเชื่อมโยงกัน ทำให้ผลงานในการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการของทั้งสององค์กรไม่ทั่วถึง และไม่

ครอบคลุมงบประมาณแผ่นดินที่ใช้จ่ายไปโดยส่วนราชการทั้งหมด นอกจากนั้น ความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงาน ระหว่างคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกับรัฐสภา ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในปัจจุบัน ยังไม่มีความเคร่งครัดและความชัดเจนในเรื่องของระยะเวลา กล่าวคือตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร จะกำหนดแต่เพียงว่า "เมื่อคณะกรรมการได้กระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายเสร็จแล้วให้รายงานต่อสภา" ¹⁶ และตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดได้เพียงว่า "... รายงานการรับจ่ายเงินประจำปีตามความในเมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว ให้ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอรัฐสภา" ¹⁷ ซึ่งผลในทางปฏิบัติจึงเป็นว่า ผลการติดตามและตรวจสอบของคณะกรรมการ และรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภานั้น มักจะเสนอให้รัฐสภาในช่วงเวลาที่รัฐสภาจะได้ใช้ประโยชน์จากรายงานดังกล่าวได้ผ่านพ้นไปแล้ว โดยรัฐสภาไม่อาจใช้ประโยชน์จากรายงานนั้นได้มากนัก นอกจากรับทราบตามรายงานที่เสนอดังเช่น เสนอภายหลังจากช่วงเวลาของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณสำหรับปีต่อไป ซึ่งที่ถูกต้องแล้ว สมควรที่จะเสนอผลการติดตามและตรวจสอบของคณะกรรมการ และรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้วให้แก่รัฐสภาก่อน หรืออย่างช้าไม่เกินระยะเวลาที่รัฐสภาพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะนอกจากจะเป็นการให้ข้อมูลและข้อสนเทศที่ถูกต้อง และจำเป็นสำหรับการอนุมัติงบประมาณแก่รัฐสภาแล้ว ยังจะทำให้ผลงานในการติดตามและตรวจสอบของคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี และรายงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีความหมายและมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพของการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภามาก

¹⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 84

¹⁷ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 30

ยังขึ้นด้วย เมื่อเปรียบเทียบกับระบบการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภา ในต่างประเทศ เช่น ในประเทศอังกฤษได้มีการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่าง Comptroller and Auditor General (CAG) คณะกรรมาธิการบัญชีสาธารณะ (PAC) และรัฐสภาไว้ค่อนข้างชัดเจน และเป็นความสัมพันธ์ที่สนับสนุนการทำหน้าที่ของแต่ละองค์การได้อย่างเหมาะสม กล่าวคือ รายงานของ CAG ซึ่งเป็นผลงานในหน้าที่ประจำของ National Audit Office จะเสนอให้รัฐสภาเป็นประจำทุกปี ซึ่งจะมีกำหนดเวลาที่แน่นอนให้ต้องส่งรายงานประมาณปลายเดือนมกราคม จากนั้นรัฐสภาจึงส่งรายงานของ CAG ให้คณะกรรมาธิการบัญชีสาธารณะ (PAC) พิจารณาและทำรายงานความเห็นเสนอต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาก่อนการอนุมัติงบประมาณประจำปี ที่เรียกว่า "Main Estimate" และโดยปกติรายงานของ PAC จะมีข้อเสนอแก่รัฐสภาในเรื่องของจำนวนเงินที่ส่วนราชการใช้จ่ายเกินไปกว่าที่รัฐสภาได้อนุมัติไว้แล้วอีกด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐสภาจะต้องมีการลงมติอนุมัติสำหรับงานจำนวนดังกล่าว ที่เรียกว่า "Excess Vote" สำหรับในสหรัฐอเมริกาบทบาทของ General Accounting Office (GAO) จะมีความสำคัญต่อการพิจารณางบประมาณอย่างมาก โดยรัฐสภาจะมีการนำผลงานและข้อเสนอของ GAO มาใช้เป็นข้อมูลสนับสนุนและยืนยันในการตัดทอนงบประมาณในโครงการต่างๆ ของประธานาธิบดี โดยจะมีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนให้ GAO ต้องเสนอรายงานต่อรัฐสภาอย่างช้าไม่เกิน 30 วัน นับจากวันเริ่มต้นปีการคลัง (Fiscal Year) ในวันที่ 1 ตุลาคม

จากที่กล่าวมาจึงอาจสรุปได้ว่าการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่ทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินกับรัฐสภาที่ชัดเจนและเหมาะสม จะมีผลต่อประสิทธิภาพของการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในอีกทางหนึ่งด้วย