

บทที่ 4

ข้อวิเคราะห์ว่าด้วยการระดมเงินอุดหนุนของพรรคการเมือง

ในบทที่ 3 ได้กล่าวถึงวิธีการระดมเงินอุดหนุนของพรรคการเมืองในประเทศไทย รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายในการควบคุม การรับและการจ่ายเงินอุดหนุนของพรรคการเมือง สำหรับในบทนี้จะวิเคราะห์ถึง ปัญหาเกี่ยวกับการระดมเงินอุดหนุนของพรรคการเมือง เพื่อหาข้อสรุปในการนำเสนอข้อเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายในบทที่ 5 ต่อไป

4.1 วิธีการระดมเงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยตรง

4.1.1 การที่รัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง

โดยที่ประเทศไทย รัฐยังไม่ได้ให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีแนวความคิดที่รัฐจะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง ในช่วงที่มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 โดยได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 33 วรรคท้าย "รัฐอาจให้เงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือเป็นค่าใช้จ่ายแก่พรรคการเมืองได้ ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไข และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย " ปรากฏว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้ถูกบรรดาสมาชิกสภาที่บัญญัติแห่งชาติมิมติไม่เห็นด้วยและตกไปในวาระที่ 2 ซึ่งยังไม่ได้แสดงให้เห็นว่า จะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองในรูปแบบใด

ต่อมาในปี พ.ศ.2533 ได้มีความเคลื่อนไหวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเรียกร้องให้รัฐบาลให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง โดยขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ให้รัฐบาลจัดเงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง โดยคิดตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งเข้ามาคนละ 350,000 บาท เท่ากับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งที่กฎหมายเลือกตั้งได้กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามความเคลื่อนไหวดังกล่าวได้สิ้นสุดลงเมื่อมีการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534

หลังจากนั้นเป็นต้นมา ได้มีการเสนอรูปแบบในการที่รัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองอีกหลายครั้งและในปัจจุบัน รัฐบาลโดย นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้เสนอรูปแบบที่จะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง โดยอาศัยมาตรการทางภาษี กล่าวคือสำหรับบุคคลธรรมดาให้ประชาชนกาเครื่องหมายลงในแบบฟอร์มชำระภาษีเงินได้ โดยแต่ละเครื่องหมายที่กามีค่าเท่ากับ 100 บาท สำหรับนิติบุคคลที่บริจาคให้กับพรรคการเมืองสามารถนำมาคำนวณเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อหักภาษีได้

ดังนั้นสามารถสรุปรูปแบบของการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองในประเทศไทยไว้ดังนี้

- (1) การให้เงินอุดหนุน โดยถือตามจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมือง
- (2) การให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง โดยอาศัยมาตรการทางภาษี

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐบาลได้ให้เงินอุดหนุนแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยการจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายเดือนแก่ผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือที่เรียกกันว่า "ผู้ช่วยส.ส." นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งผู้ช่วยส.ส. ได้ 1 คน ซึ่งรัฐบาลจ่ายค่าตอบแทนเดือนละ 3,000 บาท¹ ต่อมาในปี พ.ศ. 2530 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งผู้ช่วยส.ส. ได้ 2 คน ซึ่งรัฐบาลจ่ายค่าตอบแทนเดือนละ 3,000 บาท² และในปี พ.ศ. 2534 ได้อนุมัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถแต่งตั้งผู้ช่วยส.ส. ได้ไม่เกิน 3 คน โดยรัฐบาลจ่ายค่าตอบแทนเดือนละ 4,000 บาท³ แต่ในทางปฏิบัติมักปรากฏข้อเท็จจริงว่าบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะแต่งตั้งผู้ใกล้ชิด หรือบุคคลอื่นใด เพื่อเป็นการตอบแทนที่ได้ช่วยเหลือในระหว่างกาเลือกตั้ง ดังนั้นทำให้ไม่อาจบรรลุเจตนารมณ์ที่รัฐบาลต้อง

¹ประกาศสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2528

²ประกาศสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2530

³กระทรวงการคลัง, "หนังสือ ที่กค.0514/56786," 4 ตุลาคม 2533.

การให้ "ผู้ช่วยส.ส." เป็นผู้ช่วยปฏิบัติหน้าที่ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องต่างๆ เช่น การร่างหนังสือ เขียนคำปราศรัย เก็บเอกสาร เป็นต้น¹

(1) การให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง โดยถือตามจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมือง

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองต้องคำนึงถึงหลักการที่สำคัญกล่าวคือ การให้เงินอุดหนุนต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาพรรคการเมืองประการหนึ่ง และต้องสอดคล้องกับ "หลักความเสมอภาคในโอกาสทางการเมือง" กล่าวคือเงินอุดหนุนนั้นควรที่จะกระจายไปยังพรรคการเมืองต่างๆอย่างทั่วถึง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก กล่าวคือในเขตเลือกตั้งหนึ่งๆ ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดย่อมเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นพรรคการเมืองที่ได้รับที่นั่งพรรคมากที่สุด ย่อมจะได้รับเงินอุดหนุนมากยิ่งขึ้น ทำให้พรรคการเมืองที่มีขนาดเล็กเสียเปรียบทำให้ขาดเงินที่จะใช้พัฒนาพรรคของตน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคทางโอกาสในทางการเมือง

(2) การให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง โดยใช้มาตรการทางภาษี

กล่าวคือในกรณีของบุคคลธรรมดา ที่ประสงค์จะบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองใด ให้กาเครื่องหมายลงในช่องแสดงความจำนงให้หักภาษีที่ต้องชำระเป็นจำนวน 100 บาท หมายความว่า รัฐยินยอมสละภาษีที่จะได้รับจากบุคคลที่มีหน้าที่ชำระภาษีเงินได้ให้กับพรรคการเมืองเป็นจำนวน 100 บาท อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าประชาชนชาวไทยที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งเป็นบุคคลส่วนใหญ่ของประเทศได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี จึงทำให้เห็นว่า จำนวนเงินที่พรรคการเมืองได้รับน่าที่จะเป็นจำนวนที่ไม่มากนัก

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระบอบงานรัฐสภา, เอกสารโรเนียว, หน้า 113-115.

4.1.2 การระดมเงินอุดหนุนจากประชาชน กลุ่มธุรกิจ และนิติบุคคลอื่น ๆ

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ว่า พระรศการเมืองในประเทศไทยได้รับเงินบริจาคเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองน้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าบำรุงสมาชิก นอกจากนี้ พระรศการเมืองยังไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ อันได้แก่ การถือหุ้นในบริษัทต่าง ๆ เป็นต้น รวมทั้งยังไม่สามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติพระรศการเมือง พ.ศ.2524 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเท่านั้น ในประเด็นที่เกี่ยวกับการรับเงินบริจาคของพระรศการเมืองนั้น มักปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้บริหารพรรคหรือกรรมการบริหารพรรค ซึ่งได้รับเงินบริจาคจากประชาชน หรือผู้สนับสนุนในทางการเมืองมักจะนำเงินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว โดยมีให้นำเงินไปเข้าบัญชีพรรค ทำให้เกิดข้อครหาจากประชาชน ดังได้ปรากฏข้อเท็จจริงในกรณีของพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ ได้ถูกสมาชิกพรรคยื่นข้อติในที่ประชุมของพรรค เพื่อให้ขอข้อสงสัยในการรับและจ่ายเงินที่รับบริจาคโดยไม่มีหลักฐาน หรือในกรณีของนายมนตรี พงษ์พานิช ซึ่งถูกคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้ยึดเงินในบัญชี ซึ่งไม่ปรากฏที่มาโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต่อมา ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ต้องออกมาแถลงว่าเป็นเงินที่ตนบริจาคให้กับพรรคกิจสังคมผ่านไปยังนายมนตรี พงษ์พานิช เป็นจำนวน 10 ล้านบาท กรณีต่างๆ ดังที่กล่าวมาย่อมก่อให้เกิดความสงสัยแก่ประชาชนเป็นอย่างมากถึงความโปร่งใสในการรับและจ่ายเงิน

ในการควบคุมการรับเงินบริจาค่นั้น พระราชบัญญัติพระรศการเมือง พ.ศ.2524 แก้ไขเพิ่มเติม 2535 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 54 ทวิ ว่า " หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหาร ผู้ดำเนินกิจการสาขาพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองผู้ใดได้รับเงินอุดหนุน หรือเงินบำรุงพรรคการเมืองจากบุคคลภายนอก หรือเงินบำรุงพรรคการเมืองโดยวิธีอื่นใด และไม่นำเงินดังกล่าวเข้าบัญชีรายรับของพรรคการเมือง ตามมาตรา 35 วรรคสาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ " และในมาตรา 35 กำหนดให้บุคคลดังกล่าวมาในมาตรา 54 ทวิต้องนำเงินบริจาคเข้าบัญชีพรรคภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับเงิน

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2534 มาตรา 41 วรรคสาม บัญญัติว่า " พรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน และต้องแสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย" ซึ่งกฎหมายดังกล่าวคือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 แก้ไขเพิ่มเติม 2534 นั้นเอง ซึ่งหากพิจารณากฎหมายพรรคการเมืองฉบับดังกล่าว ปรากฏว่าไม่มีการกำหนดกลไก ในการตรวจสอบการรับเงินไว้แต่ประการใด

ในประเด็นดังกล่าวมานี้ ผู้วิจัยเห็นว่า การควบคุมและตรวจสอบการรับเงิน และจ่ายเงินของพรรคการเมือง ในประเทศไทยเป็น "ระบบการเปิดเผยต่อสาธารณชน" (DISCLOSURE APPROACH) ดังเช่นที่ใช้ในประเทศในแถบยุโรป เช่น ประเทศเยอรมัน สวีเดน อิตาลี เป็นต้น และแม้แต่ในประเทศเยอรมันได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เพื่อศึกษาปรับปรุงระบบการควบคุมและตรวจสอบการรับเงินของพรรคการเมือง โดยจะใช้ ระบบการใช้อำนาจของรัฐทำการตรวจสอบ ดังเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา คานาดา เป็นต้น จึงเป็นระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากกว่า

4.2 วิธีการระดมเงินอุดหนุน โดยผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(1) งบพัฒนาจังหวัด

เป็นงบประมาณที่จัดสรรให้กับบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นจำนวนคนละเท่าๆกัน เพื่อสนับสนุนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนร่วมในการเสนอโครงการพัฒนาจังหวัด ในเขตเลือกตั้งที่ตนได้รับเลือกเข้าสู่สภา

1.1 ความเป็นมา

งบพัฒนาจังหวัด เป็นงบประมาณที่ได้ริเริ่มขึ้นในรัฐบาลของพลเอกถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นโดยเรียกกันว่า "งบพัฒนาภาค" จึงได้มีการกำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ.2513 โดยจัดสรรให้กับสมาชิกสภาผู้

แทนราษฎรสังกัดพรรคร่วมรัฐบาล คนละ 3 แสนบาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 85 ล้านบาท แต่ปรากฏว่าได้รับการคัดค้านจากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน โดยมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำ เนื่องจากมีการจัดสรรให้เฉพาะจังหวัดที่เป็นเขตเลือกตั้งของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล⁵

ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ในช่วงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ.2515 ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคสหประชาชาติไปโดย ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลในขณะนั้น ได้ร่วมกันยื่นหนังสือต่อพลเอกถนอมกิติขจร นายกรัฐมนตรี เพื่อของบประมาณจำนวน 385 ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินที่ถูกตัดออกมาจากงบประมาณประจำปี โดยให้จัดสรรให้กับบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสังกัดพรรคสหประชาชาติไปโดย คนละ 2 ล้านบาท เพื่อไปพัฒนาจังหวัดของตน⁶ อย่างไรก็ตามได้ถูกบรรดาสื่อมวลชนโจมตีอย่างหนัก โดยเกรงว่าจะก่อให้เกิดการคอร์รัปชัน และเป็นสาเหตุให้นำไปสู่การปฏิวัติตัวเองของพลเอกถนอม กิติขจร จึงทำให้เรื่องดังกล่าวเป็นอันยุติไป

ในปีงบประมาณ 2523 รัฐบาลโดยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี ได้ตั้งงบประมาณจำนวน 451.5 ล้านบาทให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 301 คนเสนอโครงการภายใต้หลักเกณฑ์กว้างๆที่กำหนดคิวงเงินคนละไม่เกิน 1.5 ล้านบาท และเรียกโครงการนี้ว่า "โครงการพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" และต่อมาในปีงบประมาณ 2524 และ 2525 รัฐบาลได้เพิ่มวงเงินให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอโครงการได้คนละไม่เกิน 2.5 ล้านบาท และสำหรับปีงบประมาณ 2526 ได้อนุมัติวงเงินให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอโครงการได้คนละ 1.5 ล้านบาท ตามลำดับ



⁵ สยามรัฐ ฉบับวันพุธที่ 21 มกราคม 2513, หน้า 2.

⁶ เคลลิวส์ ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 17 พฤศจิกายน 2514, หน้า 10.

จนกระทั่งในปีงบประมาณ 2535 รัฐบาลโดยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีได้จัดสรรเงินให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนละ 3 ล้านบาท⁷ และในปัจจุบัน กล่าวคือ ในปีงบประมาณ 2536 รัฐบาลนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้จัดสรรงบประมาณให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จัดทำโครงการพัฒนาชนบทและชุมชนคนละ 5 ล้านบาท⁸

1.2 การดำเนินงานโครงการ

ในการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอโครงการ เพื่อพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดของตนต้องปฏิบัติตาม "ระเบียบการดำเนินงานโครงการพัฒนาชนบทตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 236/2531 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2531 ต่อมาได้มีการประกาศใช้ "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2536" ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1. ลักษณะของโครงการ

ลักษณะของโครงการได้ขยายขอบเขตให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในชนบทมากที่สุด กล่าวคือ

- (1) ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาอาชีพและพัฒนารายได้ของประชาชน

⁷ ไพโรจน์ โพธิ์ไธสม, "โครงการพัฒนาชนบทและชุมชนตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร," รัฐสภาสาร 12 (ธันวาคม 2535): 18

⁸ สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร.0111/ 7344," 19 เมษายน 2536.

- (2) พัฒนาแหล่งน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (3) การก่อสร้าง หรือปรับปรุงอาคารสาธารณะ ถนนและทางเดินเท้า
- (4) ส่งเสริมการศึกษา การพัฒนาจริยธรรม หรือการสาธารณสุข
- (5) ส่งเสริมด้านศาสนาที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 15 ของวงเงินงบประมาณที่รัฐบาลกำหนดให้เสนอได้

2. ระยะเวลาเสนอโครงการ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องเสนอโครงการพร้อมกับรายละเอียดตามแบบ ส่งให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ภายใน 90 วันนับแต่วันที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหนังสือแจ้งให้ทราบ

3. การพิจารณาอนุมัติโครงการ

ให้คณะกรรมการโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พิจารณากลับกรองโครงการทั้งหมด แล้วจึงเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติอีกครั้งหนึ่ง

4. การดำเนินการโครงการ

หลังจากที่ได้รับอนุมัติจากนายกรัฐมนตรีแล้ว ให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี แจ้งไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อขออนุมัติสำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดดำเนินการตามระเบียบ

ส่วนการจ้าง การจัดซื้อ การเบิกเงิน และการจ่ายเงินตามโครงการนั้น ให้ปฏิบัติไปตามระเบียบทางราชการ

5. การเปลี่ยนแปลงแก้ไขโครงการ

การเปลี่ยนแปลงโครงการที่นายกรัฐมนตรีอนุมัติมี 2 ลักษณะไว้
ปฏิบัติดังนี้

(1) โครงการที่ได้รับอนุมัติจากนายกรัฐมนตรีแล้ว ให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีแจ้งขออนุมัติเงินงบประมาณจากสำนักงบประมาณ เพื่อให้สำนักงบประมาณจัดสรรเงินงบประมาณให้กับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พร้อมทั้งแจ้งให้ส่วนราชการต่างๆ ทราบและปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย

(2) การดำเนินการ การจ้าง การซื้อ และการเบิกจ่ายเงินของส่วนราชการต่างๆ ให้ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ในกรณีโครงการดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐ หรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หรือกรุงเทพมหานคร ให้ใช้ระเบียบของรัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐนั้นๆ หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 หรือข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการพัสดุ พ.ศ. 2532 และหรือระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิधिปฏิบัติเกี่ยวกับพัสดุ พ.ศ. 2533 แล้วแต่กรณี กับระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

โครงการที่ได้รับอนุมัติเดิม ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้พิจารณาอนุมัติได้ โดยความเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอโครงการ เว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวสิ้นสุดสมาชิกภาพ

ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ส่วนราชการที่ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณได้มอบหมายให้จังหวัด หรือหน่วยงานในระดับจังหวัดดำเนินการ

หัวหน้าส่วนราชการในระดับกรมหรือเทียบเท่า ในกรณีมีส่วนราชการนั้นๆ ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณให้เป็นผู้ดำเนินงานโดยตรง ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในกรณีเป็นโครงการที่กรุงเทพมหานครได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณดำเนินการ

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี ได้อนุมัติแล้วให้ดำเนินการต่อไปได้ โดยให้ส่งสำเนาเอกสารตามแบบ พ.สส.2 ที่อนุมัติแล้ว ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค และกรมบัญชีกลางหรือคลังจังหวัด รวมทั้งสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีทราบ

6. การติดตามและประเมินผล

ให้คณะกรรมการโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ "กพ.สส." ติดตามและประเมินผล ตลอดจนเร่งรัดการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและระเบียบแบบแผนทางราชการ

1.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับเงินงบประมาณจังหวัด

แม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ใกล้ชิดกับประชาชนและเข้าใจในความต้องการของประชาชน ด้วยเหตุนี้การที่ใช้งบประมาณเพื่อไปทำโครงการตอบสนองความต้องการของประชาชน และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้เป็นผู้ใช้เงินนี้ด้วยตนเอง แต่ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการตามระเบียบทางราชการ อย่างไรก็ตามในการจัดทำโครงการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีปัญหาบางประการที่เกิดขึ้น กล่าวคือ

ก. งบประมาณที่ใช้ดำเนินการเป็นงบประมาณแผ่นดิน ต้องปฏิบัติตามระเบียบและหลักเกณฑ์ของส่วนราชการ ทำให้การดำเนินงานบางกรณีต้องล่าช้ามีขั้นตอนและเสียเวลา

ข. ส่วนราชการที่จะต้องปฏิบัติตามโครงการ ไม่สามารถดำเนินการได้ทันตามกำหนดเวลา เพราะไม่มีแผนงานให้ทราบล่วงหน้า หรือมีงานในความรับผิดชอบต้องปฏิบัติพร้อมๆ กันหลายเรื่อง ซึ่งต้องแก้ไขโดยประสานแผนระดับท้องถิ่น

ค. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนเสนอโครงการให้พิจารณาล่าช้ามาก บางคนเสนอโครงการเมื่อใกล้จะสิ้นปีงบประมาณ เป็นเหตุให้ส่วนราชการที่จะต้องปฏิบัติตามโครงการไม่สามารถดำเนินการได้ทันภายในปีงบประมาณ

ในเรื่องนี้ผู้วิจัยเห็นว่า การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้จัดทำโครงการพัฒนาจังหวัด อันเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล บ่อมเป็นการผิดหน้าที่ และโดยหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ที่มีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารราชการของรัฐบาล และอีกประการหนึ่ง ในทางปฏิบัติกับพัฒนาจังหวัดมักเป็นงบประมาณที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้หาเสียงกับประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน ในการที่ตนได้ให้สัญญาไว้กับประชาชน อีกทั้งในการพิจารณาและจัดทำโครงการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ควรให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น สภาตำบล เป็นต้น ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนได้เป็นผู้พิจารณาและตัดสินใจ

(2) งบประมาณจัดซื้อวัสดุกำลังคนน้ำ และบงลาบ^๑

2.1 ความเป็นมา

^๑มติชนรายวัน, วันศุกร์ 19 มีนาคม พ.ศ. 2536, สัมภาษณ์พิเศษ นายชาวิรินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง, หน้า 2.

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ.2536 คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี 2536 และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 29 คน ได้ขอแปรญัตติผ่านกรมการศึกษานูมน กรมการเกษตร กระทรวงมหาดไทย เพื่อจัดซื้อตัวบាក់จัดลูกน้ำ(บุงลาย) ที่ทำจากจุลินทรีย์ชื่อ "BACILLUS THURINGIENSES BERLINER VAR ISRAELENIS SAROTYPE E-14 เป็นจำนวนเพิ่มขึ้นถึง 143,133,800 บาท ทั้งที่กระทรวงสาธารณสุขไม่ได้ดำเนินการแปรญัตติขอเพิ่มงบประมาณ โดยมีเหตุผลว่า โรคไข้เลือดออก หรือโรคมาลาเรีย ไม่ได้เป็นปัญหาใหญ่สำหรับประเทศไทย และกรมควบคุมโรคติดต่อมีความสามารถเพียงพอ ที่จะควบคุมโรคดังกล่าวได้เองทั้งในระดับหมู่บ้านหรือตำบล นอกจากนี้ยังปรากฏว่ารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ได้ทำบันทึกสั่งให้ นายวิสิทธิ์ น้อยพันธุ์ วิชาการปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมทำรายละเอียดโครงการเพื่อขอแปรญัตติ ในคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณางบประมาณจำนวน 60 ล้านบาท ในส่วนของกรมโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อนำไปซื้อบាក់จัดและทำลายแหล่งเพาะพันธุ์บุง ในบ่อน้ำบักน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมทั่วประเทศ ซึ่งในเวลาต่อมาปรากฏข่าวในสื่อมวลชนว่า บริษัทผู้เป็นตัวแทนจำหน่ายบักจัดลูกน้ำได้ให้เงินสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้แปรญัตติ เพื่อให้ส่วนราชการจัดซื้อตัวบักดังกล่าว

ก่อนที่จะมีการนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอต่อรัฐสภานั้นจะต้องมีการจัดเตรียมงบประมาณ โดยมีลำดับขั้นดังนี้คือ

(1) สำนักงบประมาณจะแจ้งให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจทราบถึงกำหนดปฏิทินงบประมาณว่างานชิ้นไหนจะต้องทำให้เสร็จเมื่อใด จากนั้นแต่ละกรมก็จะคำนวณตัวเลขค่าใช้จ่ายของตนส่งมายังสำนักงบประมาณ

(2) เมื่อทราบตัวเลขที่หน่วยงานราชการต่างคำนวณขึ้นแล้ว หลังจากนั้นสำนักงบประมาณจะกำหนดขอตรงเงินงบประมาณขึ้นโดยพิจารณาว่า

- หน่วยราชการขอเสนองบประมาณทั้งสิ้นเท่าใด
- เพิ่มขึ้นจากที่ได้รับอนุมัติจากปีที่แล้วเท่าใด
- เมื่อพิจารณาแล้วเห็นสมควรให้เท่าใด
- เหตุผลในการตัดลงไปจากที่เสนอขอ

(3) จากนั้นแล้วผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ จะเสนอตัวเลขต่อคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามตัวเลขที่สำนักงานประมาณเสนอมา สำนักงานประมาณจึงกลับไปบึงกรมกองต่างๆ ให้แจ้งรายละเอียดมายังสำนักงานประมาณว่า ในวงเงินที่ได้รับอนุมัติหน่วยราชการจะนำไปใช้จ่ายอะไรบ้าง เพื่อทางสำนักงานประมาณจะได้นำรายละเอียดนั้นมาพิมพ์เอกสารงบประมาณประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง

(4) หลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีจึงนำเสนอขออนุมัติจากรัฐสภาต่อไป ในกระบวนการอนุมัติงบประมาณ ซึ่งหมายถึงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะแยกพิจารณาเป็น 3 วาระคือ

วาระที่ 1 จะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นหรือไม่

วาระที่ 2 เมื่อรับหลักการแล้ว ก็จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเรียงมาตรา โดยสภาผู้แทนราษฎรจะมอบหมายให้คณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และบุคคลภายนอก ก็ได้ โดยคณะกรรมการมีอำนาจจัดทอนรายจ่าย แต่ไม่มีอำนาจจัดทอนรายจ่ายตามข้อผูกพัน คือเงินส่งใช้คืน เงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย เมื่อแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการจะเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อรัฐสภาในวาระที่ 3

วาระที่ 3 เป็นการพิจารณาร่างกฎหมายว่าสมควรตราใช้บังคับเป็นกฎหมายหรือไม่

ในปัญหาเรื่องงบประมาณขุลงลายดังกล่าว เป็นการแปรญัตติโดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นองค์หลักในกระบวนการพิจารณางบประมาณโดยสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ คณะกรรมการมีอำนาจที่จะพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติงบประมาณโดยตนเอง หรือโดยพิจารณาคำขอแก้ไขของสมาชิกสภาคนอื่น ๆ ที่มีได้เป็นกรรมการก็ได้ อย่างไรก็ตามคณะกรรมการ "จะลดหรือคัดทอนรายจ่ายในงบประมาณอย่างไรก็ได้ ยกเว้นกรณีที่ถูกกฎหมายห้ามไว้แต่จะเพิ่มรายจ่ายไม่ได้เลย" ซึ่งเป็นปัญหาที่จะต้องกำหนดมาตรการควบคุมในอนาคต